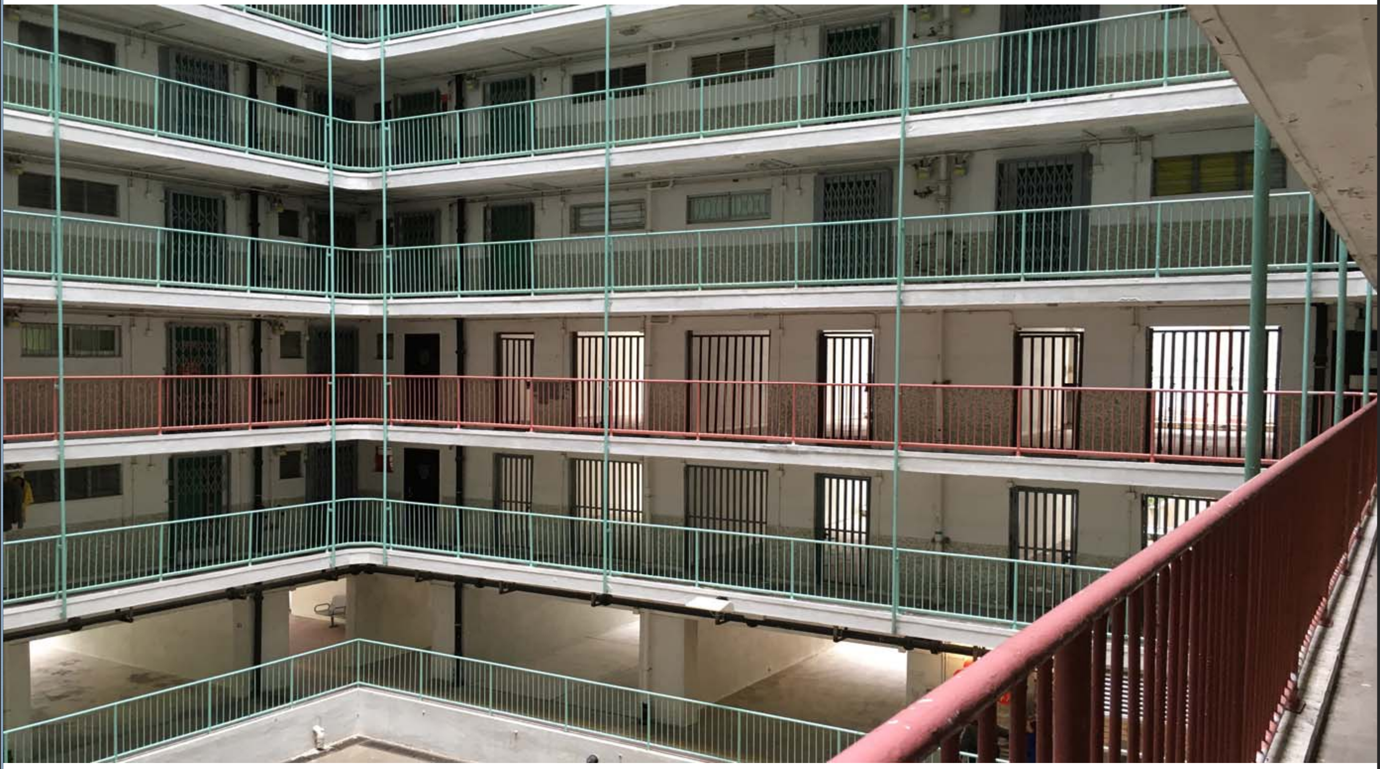
香港申诉专员公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

房屋署就公共屋村闲置空间的使用安排
Housing Department's Arrangement for Using Idle Spaces in Public Housing Estates

报告完成日期：2018年10月9日
Completion Date: 9 October 2018

报告公布日期：2018年10月18日
Announcement Date: 18 October 2018

目录

报告摘要

章节		段落
1	引言	
	背景	1.1 - 1.3
	调查范围	1.4
	调查过程	1.5 - 1.6
2	公共屋村储物室的由来和管理概况	
	公共屋村储物室的由来	2.1 - 2.4
	储物室的租赁政策和管理	2.5 - 2.8
	改建储物室的要求和程序	2.9 - 2.12
3	储物室的使用情况和实地视察	
	公共屋村储物室的使用情况	3.1 - 3.4
	实地视察所得	3.5 - 3.15
	总结	3.16
4	改建储物室的可行性	
	改建储物室的概况	4.1 - 4.3
	改建更多储物室作住宅用途的可行性	4.4 - 4.7
	改建储物室作其他非住宅用途的可行性	4.8 - 4.11
5	整体评论及建议	
	整体评论	5.1 - 5.18
	本署的建议	5.19
	鸣谢	5.20

附件

公 共 屋 村 儲 物 室 的 使 用 概 況 (截 至 2017.8.31)

房屋署就公共屋邨閒置空間的使用安排
主動調查報告摘要

引言

在一些早期落成的公共屋邨，樓宇設計上不時會出現一些零散的閒置空間。由於這些空間大部分面積狹小或未能完全符合《建築物條例》中關於住宅單位的要求，以致房屋署未有把這些空間用作出租住宅單位。多年來，房屋署將該些空間圍封用作儲物室，出租予屋邨內的租戶擺放家具雜物，或租予服務承辦商及互助委員會作存放物資之用。

調查所得

2. 截至二〇一七年八月底，全港有 87 個公共屋邨設有儲物室，提供共 2,462 個儲物室作出租之用。然而，本署調查發現，當中有 959 個屬空置，總面積逾 1.01 萬平方米(約 10.9 萬平方呎)，空置率達 39%。雖然大部分（68%）空置儲物室的面積小於 100 平方呎，但本署亦發現有個別大面積的儲物室被空置。

3. 現時公共屋邨資源短絀，不少人更居於面積只有幾十平方呎、甚至無窗的「劏房」，其面積和客觀環境遠比空置儲物室差得多。在社會對住屋訴求如此迫切的情況下，房屋署卻任由不少儲物室空置，未有適時採取積極措施去改建或善用該些空間，有浪費公共資源之嫌。

4. 這次主動調查揭示房屋署在改建公共屋邨儲物室作住宅和其他用途，以及提供資訊三方面均有不足之處，應予改善。

（一）應積極研究將儲物室改建為住宅單位

5. 因應公共屋邨儲物室的重整租賃政策和房屋供應緊張的情況，房屋署於二〇一五年初開始進行可行性研究，並先後物色到 24 個儲物室改建為住宅單位出租。然而，在二〇一七年之前，該些閒置空間只一直用作儲物室。情況反映房屋署未有審時度勢，因應市民對公屋單位的渴求和建築技術的改變，積極考慮將儲物室改為住宅單位。

6. 本署明白，不同時期有不同的資源訴求及民情，故房屋署當時的檢討焦點和判斷會有所不同。但現實是，近年部分香港市民的居住面積和環境每況愈下，申請公屋的輪候時間亦動輒經年。房屋署在考慮如何使用該些公共屋邨的閒置空間時，應將住宅用途放於首位。

7. 本署理解，房屋署在改建儲物室為住宅單位時，須按《建築物條例》的規定行事。本署亦不會作出令該署違反條例要求的建議。本署曾就此問題徵詢建築專業人士的意見，他們認為就某些輕微未符《建築物條例》下住宅用途的法定要求的儲物室（如採光和通風有些微不足），房屋署實可考慮提供理據，或變通方法令它們能滿足作住宅用途的法律規定（如加大窗戶）。該署在套用這個新思維後，成功將八個早前被獨立審查組否決的個案改建為住宅單位，接下來還有 42 個儲物室有望可套用類似的原則改建為住宅。

8. 此外，在調查期間，本署發現某公共屋邨內有大量與毗連住宅單位類似的「空格位」。房屋署解釋，該些空間有作為通風和通道的用途。由於該些「空格位」不屬儲物室，故該署一直未有就「空格位」的數量、面積和分佈作出記錄和統計，因此，本署

亦無從得知現時全港有多少個類似的「空格位」。然而，在本署介入後，房屋署於二〇一七年成功改建三個「空格位」作住宅單位，顯示上述那些「空格位」實存在改建作住宅單位的可能性。

9. 本署認為，房屋署除了應密切跟進獲批儲物室和「空格位」的改建進度外，亦應認真審視現時所有儲物室（不論是空置或是已出租）的情況，積極研究有否其他替代方法，可以彌補和克服該些儲物室在法例要求上的不足。該署亦應記錄和彙編各公共屋邨「空格位」的資料，並積極研究將該些「空格位」改建作住宅單位。

（二）應檢討公共屋邨儲物室用作其他用途的可行性

10. 對於一些未能改建作住宅單位的儲物室，房屋署會將屬於住宅範圍以外的儲物室出租給社福機構／團體作儲物室或社福用途。至於住宅範圍以內的儲物室，基於保安和管理上的考慮，該署只會出租予有關大廈的租戶。由於這條件限制，可以承租的租戶十分有限。本署認為，如房屋署一直堅持該些住宅範圍內的儲物室（特別是大面積的儲物室）只能出租予有關大廈的住戶，恐怕有關單位只會繼續空置，白白浪費珍貴的土地資源。

11. 在調查期間，本署接獲不少社福機構和建築專業人士就如何善用該些住宅範圍內空置儲物室的意見，例如出租予互助小組／社福團體，向大廈內的住戶提供日間託兒或補習服務，或是改建為共享空間，以改善住戶的居住環境。可見不同持分者對於如何利用該些空置儲物室有很多具創意的構思和訴求。

12. 本署認為，現行的租賃政策限制了住宅範圍內儲物室不可租予非住宅用戶，在善用資源的大前提下，房屋署實有充足理由去檢討是否可以將該些儲物室作其他用途（包括租予社福機構／

團體），為社區帶來裨益。尤其一些受到屋邨住戶／社區歡迎的社福服務，該署更應積極向有興趣租用的社福機構／團體提供協助。至於保安和管理上的安排，該署實可與擬租用該些單位的機構進行商討，並於租約條款上作出適當規管，以及徵詢屋邨管理諮詢委員會或住戶的意見，以消除他們不必要的疑慮。

（三）應加強提供公共屋邨儲物室的資訊

13. 現時，若公共屋邨內有空置儲物室可供租用，房屋署會於屋邨辦事處或大廈地下大堂張貼通告，邀請合資格人士申請。然而，有社福機構向本署表示，對於空置儲物空間的存在、數量，以及可否／如何租用等均幾乎一無所知。現時房屋署只會在其網頁上提供可供租用作社福用途單位的資料。但該署就公共屋邨內其他空置儲物室提供的資訊和提供的渠道卻十分有限，以致有興趣租用的機構／團體難以全面知悉各屋邨空置儲物室的具體情況。

14. 社福機構／團體和其他持分者在如何運用空置儲物室方面有很多具創意的意見和構思，本署認為，房屋署應加強提供公共屋邨空置儲物室的具體資訊（包括數量、面積、所在位置等），讓有興趣租用的機構／團體更清楚知悉屋邨內空置儲物室的情況，並按其需要向該署租用／申請改建。本署相信，若房屋署能增加透明度，將有助吸引持份者及有興趣的單位向政府提供更具創意、甚至突破傳統的建議及構思，達到集思廣益的功效，務求更多元化地善用公共屋邨的閒置空間。

建議

15. 鑑於以上所述，申訴專員向房屋署提出五項改善建議：

(1) 密切跟進獲審查組批准改建作住宅單位的儲物室和「空格位」之改建進度，並盡快研究將有關理據套用於其他適用儲物室，以改建作住宅單位；

(2) 審視現時空置和已出租的儲物室的情況，積極研究是否有其他替代方法可以彌補和克服未能完全符合《建築物條例》的不足，以改建作住宅單位；

(3) 記錄和彙編各公共屋邨住宅範圍內「空格位」的資料，作出統計，並積極研究將該些「空格位」改建為住宅的可行性；

(4) 積極探討將未能改建作住宅的公共屋邨儲物室用作其他用途（如社福用途／共享空間）的可行性，並向有興趣租用的社福機構／團體提供適切協助；

(5) 加強發放有關公共屋邨空置儲物室的具體資訊，增加透明度，務求減低儲物室的空置率。

申訴專員公署
二〇一八年十月

1

引言

背景

1.1 在一些早期落成的公共屋村，楼宇设计上不时会出现一些零散的闲置空间。由于这些空间大部分面积狭小或未能完全符合《建筑物条例》中关于住宅单位的要求，以致房屋署未能把这些空间用作出租住宅单位。多年来，房屋署将该些空间围封用作储物室，并出租予屋村内的租户摆放家具杂物，或租予服务承办商及互助委员会作存放物资之用。

1.2 本署的初步查讯发现，现时公共屋村储物室的空置率颇高。而本署实地视察亦发现，部分空置储物室的室内环境与一般出租住宅单位差异不大。鉴于公共屋村资源短绌，房屋署多年来把公共屋村的闲置空间只用作储物室的安排是否适切，存在疑问。

1.3 有见及此，申诉专员于二〇一七年七月二十六日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向房屋署展开主动调查，以探讨该署是否已采取适切措施善用公共屋村的空置储物室，以及提出可改善之处。

调查范围

1.4 这项主动调查的审研范围包括：

- 房屋署将公共屋邨闲置空间围封作储物室出租的安排是否适切和有效；

- 房屋署有否采取适切措施善用公共屋村的空置储物室；及

- 可予改善之处。

调查过程

1.5 本署这项主动调查的工作包括：

- 审研公共屋村储物室的由来，以及房屋署出租和管理该些储物室的相关政策、程序和工作指引；

- 审研现时公共屋村储物室的使用情况和改建限制；

- 实地视察公共屋村储物室的环境和改建作其他用途的可行性；以及

- 征询有关专业团体、人士和持份者对善用公共屋邨空置储物室的意见。

1.6 二〇一八年三月十九日，本署将调查报告的初稿送交房屋署置评。应该署的要求，本署职员于五月九日与该署代表会面，聆听他们的意见。六月二十八日，本署收到该署的书面回复。经考虑和适度纳入该署的意见后，本署于二〇一八年十月十五日完成这份报告。

2

公共屋邨储物室的由来和管理概况

公共屋村储物室的由来

2.1 香港房屋委员会(「房委会」)负责规划房委会辖下公营房屋的发展项目。该会会考虑新屋村的预计人口、所在位置和邻近社区设施配套等不同因素，从而规划新屋村的住宅单位、非住宅设施、康乐及其他社区服务，以照顾居民日常生活所需。

2.2 在早期兴建屋村时，很多时会因为楼宇的标准设计未能完全配合屋村所在的地形和实际环境(例如毗连其他设施楼宇、山坡或护土墙)，以致兴建屋村楼宇时无可避免地在住宅楼宇内出现一些零散的闲置空间。由于该些空间大部分面积狭小，或因未能开启窗户以符合《建筑物条例》对住宅单位有关天然通风和照明的规定，故不宜改建作为住宅单位以供出租之用。

2.3 虽然如此，为了善用该些闲置空间，房屋署[1]在兴建楼宇时，会将部分空间围封作储物室。房屋署表示，现时在住宅范围内[2]的储物室，一般都是在早年兴建屋村或入伙时将楼宇的闲置空间围封而成，而不是由住宅单位或其他非住宅设施改建而成的。换言之，即使该些空间没有被围封作储物室，亦只能回复为大厦的公共地方、通道或空间。

---

[1] 房委会是公共屋村的业主；而房屋署则是该会的执行部门。
[2] 以住宅大厦地下保安闸为界。

2.4 至于现时新兴建的公共屋村，房屋署表示会因应个别项目地盘的情况，采用地尽其用的大厦设计，故一般不会再出现未能作住宅用途而又可规划作储物室的公共闲置空间。

储物室的租赁政策和管理

2.5 根据房委会现时的政策，房委会会把位于住宅范围外的公共屋邨储物室按市值租金或标准收费率租予屋村内非住宅设施租户使用。而住宅范围内的储物室，则会按标准收费率出租予住宅租户作为短期贮存家具或家居杂物之用。该署亦会将该些储物室租予服务承办商、互助委员会，以及留给屋村办事处存放物资。现时储物室的标准暂准证月费为每平方米 44 元，并会每三年检讨一次。

2.6 房委会过去亦曾把部分住宅范围内的储物室租予商铺租户。然而，二〇一〇年十月，房委会辖下的商业楼宇小组委员会重整公共屋村储物室的租赁政策。该委员会考虑到管理、保安和规划要求等因素，决定将住宅范围内的储物室用作辅助设施，并只会出租予住宅租户。

2.7 一般而言，各屋村办事处会按其屋村内储物室的数量和居民的需求，以暂准证的方式将住宅范围内的储物室分别按月租或短期租用（租期少于三个月）出租予住宅租户。考虑到保安和管理上的需要，住宅范围内的储物室主要会出租予同一楼宇内的住户。若公共屋村内有储物室可供出租，房屋署职员会将储物室的招租通告张贴于屋邨大厦地下大堂或屋村办事处的布告板，以供租户查阅。若储物室供不应求，该署会以抽签形式分配月租的储物室。屋村办事处亦会定期审视屋村内月租储物室的使用情况，以考虑是否给予租户续租；至于短期租用的储物室，则会以先到先得的形式出租。除非得到当区的高级房屋事务经理批准延长租赁期，否则屋村办事处会于租约期满后收回短期租用的储物室，以重新招租。而无论是由住宅租户或非住宅租户租用的储物室，其储物室的租赁期均会与主单位的租约相连。当该租户的主单位租约完结时，其租用储物室的暂准证亦会自动终止。

2.8 租户若获分配租用屋村内的储物室，便须按照暂准证上所列的条款使用储物室(如不得存放易燃物品或作煮食及居住用途)。屋村管理人员若在日常巡查时发现有租户违反暂准证的租用条款，可给予一个月书面通知后收回储物室。房屋署表示，在二〇一一至一六年间，该署未发现有租户违规使用储物室的情况。此外，因应近年社会人士对管理和使用迷你仓的关注，房屋署于二〇一六年七月至八月间，特别抽样巡查了约 600 个已出租的储物室，未有发现任何违规情况。

改建储物室的要求和程序

2.9 根据《建筑物条例》第 41(1)条和《房屋条例》第 18(2)条，由房委会建造、在其控制或管理土地上，或归属房委会而没有任何部分经分拆出售的建筑物，会被豁免于《建筑物条例》的规管。因此，在一些早期落成的公共屋村，房屋署将闲置空间围封作储物室用途，无须得到屋宇署的批准。

2.10 然而，自二〇〇〇年起，若要在豁免于《建筑物条例》规管的公共屋村内进行加建或改建工程，均需向直属于运输及房屋局常任秘书长(房屋)办公室的「独立审查组」(「审查组」)[3]申请行政批核。审查组在批核公共屋村楼宇加建或改建工程所持的监管准则和安排，是与屋宇署根据《建筑物条例》所作的规管和准则看齐。换言之，房屋署若要申请将公共屋邨的储物室改建作住宅单位或其他用途，均需要按《建筑物条例》的要求和规定进行。

2.11 至于一些已分拆出售的房委会屋村/屋苑，则由于不再获豁免，故此会受《建筑物条例》规管。自二〇〇五年起，审查组获屋宇署署长授权，对这类已出售的屋村/屋苑内的建筑物进行规管。此外，这类屋村/屋苑位于设有土地契约的土地上。土地契约一般会就该地段内各项设施的用途或面积设有限制。因此，

[3] 审查组对房委会发展的楼宇实施楼宇管制，包括新发展工程、改动及加建工程、小型工程和地盘监察。

在这类屋村／屋苑范围内进行加建或改建工程，或需向地政总署申请。

2.12 房屋署表示，该署有不时检讨将公共屋村内的储物室改建作其他用途的可行性，务求更有效善用该些空置的储物室。一般而言，改建储物室作住宅或其他用途的覆检程序是由房屋署总部统筹。而地区的屋村管理人员亦会按各公共屋村的实际情况，就管理、需求和技术可行性上作出考虑，提出将储物室改建的建议，并由当区的高级房屋事务经理审批后，向审查组作出申请。

3

储物室的使用情况和实地视察

公共屋村储物室的使用情况

3.1 房委会现时辖下有 226 个公共屋村[4]。房屋署的资料显示，截至二〇一七年八月底，当中有 87 个屋邨设有储物室，提供共 2,462 个储物室作出租之用，总面积约为 2.45 万平方米。当中有 399 个储物室位于楼宇住宅范围以外，其余 2,063 个则位于楼宇住宅范围以内。详情请见**附件**。

3.2 在上述 2,462 个储物室中，共有 959 个空置储物室，空置率达 39%，空置的总面积逾 1.01 万平方米(约 10.9 万平方呎)。住宅范围以外和以内的空置储物室数量分别为 106 和 853 个，空置率分别约为 27%和 41%(见下表)。其中部分屋邨的储物室空置率更超过九成(见**第 3.3 段**)。

储物室种类	储物室总数	空置数目	空置率
住宅范围外	399	106	27%
住宅范围内	2,063	853	41%
总数	2,462	959	39%

[4] 包括公共租住和租置计划屋村。

3.3 以下表列了空置储物室总面积最高的五个公共屋村：

屋村名称	空置储物室数目		空置率	空置总面积（平方米）[5]
	住宅范围内	住宅范围外		
禾輋邨	139	0	75.1%	1,167.6
彩园村	32	0	76.2%	828.8
丽阁村	28	1	93.5%	751.5
彩云(一)邨	13	3	42.1%	600.1
隆亨邨	56	0	70.9%	543.2

3.4 房屋署解释，房委会的商业楼宇小组委员会在二〇一〇年十月检讨公共屋村储物室的租赁政策（见上文**第 2.6 段**）后，限制了位于住宅范围以内储物室的用途。该署在实施有关政策后，向商业／非住宅租户收回了 520 个储物室，以致空置率有所提升。此外，在上述九百多个空置储物室当中，约 650 个（68%）储物室的室内楼面面积均低于 10 平方米（约 107 平方呎），该署认为不宜把这些储物室改建为住宅单位。

实地视察所得

3.5 为了进一步了解公共屋村储物室的实际环境和改建限制，本署曾实地视察多个位于公共屋村住宅范围内的储物室，并有以下视察所得。

彩云（一）村

3.6 彩云（一）村于一九七九年入伙。根据房屋署的资料，村内现时共有 38 个储物室，其总面积约为 1,171 平方米（约 1.26 万平方呎）。而位于住宅范围内的储物室有 18 个，平均面积为 41.2 平方米（约 443 平方呎）。在二〇一七年八月，当中有 13 个仍然空置。本署派员视察了位于村内低层空置储物室的情况。该储物

[5] 以空置储物室数目乘以每个储物室平均面积计算而成。

室的面积约 69 平方米（约 742 平方呎），室内一边的墙身有开启窗户（见**图一及图二**）。

<u>图一：储物室的墙身有可开启的窗户</u>

<u>图二：储物室的面积约 69 平方米</u>

3.7 房屋署向本署表示，上述的储物室未能改建作为住宅单位，主要原因是该储物室毗连村内的停车场设施（见**图三**），未能在后方墙身开启窗户。即使在其中一边的墙身开启了窗户，其采光标准仍不符《建筑物条例》对住宅单位有关天然照明的要求。

<u>图三：储物室毗连停车场设施，未能开启窗户</u>

丽阁村

3.8 丽阁村于一九八一年入伙。现时村内共有31个储物室，其总面积约为802平方米(约8,633平方呎)。有29个储物室位于住宅范围内，在二〇一七年八月，当中有28个仍然空置，其平均面积为26平方米(约280平方呎)。本署视察了村内低层一些相连的空置储物室(见**图四**)。该储物室面积约23平方米(约248平方呎)，并设有一列小窗户。其面积和室内间格与同层其他出租的住宅单位相若。

图四：丽阁村低层的空置储物室

3.9 房屋署表示，即使储物室内有开启窗户，但储物室外被上层平台所遮盖(见**图五**)。而平台上为行人通道，连接村内的商场和其他设施，故不能拆卸(见**图六**)。受窗外平台所限，上述储物室未能符合《建筑物条例》有关天然照明和通风的规定，故不可改建为住宅单位以作出租。

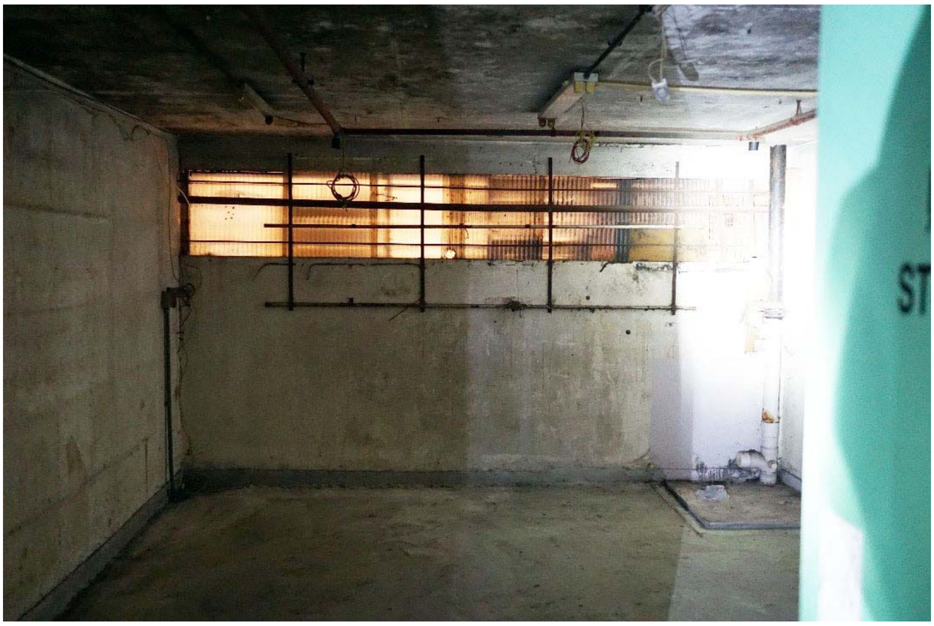
图五：储物室外被平台遮盖

图六：平台上为行人通道

禾輋邨

3.10 禾輋村于一九七七年入伙。现时村内共有 185 个储物室，其总面积约为 1,608 平方米（约 1.73 万平方呎）。有 174 个储物室位于住宅范围内，平均面积为 8.4 平方米（约 90 平方呎）。在二〇一七年八月，当中 139 个储物室空置，本署视察了村内低层一个空置的储物室。该储物室面积约 27 平方米（约 291 平方呎），亦有开启一列小窗户（见**图七**）。

图七：储物室有可开启的窗户



3.11 房屋署解释，上述储物室的位置与村内的街市设施相连（见**图八**）。即使储物室内设有窗户，但窗外属于街市的室内范围，不但未能符合天然照明和通风的法定要求，亦会面对卫生和噪音等问题，故不能改建为住宅单位。

图八：储物室窗外与街市设施相连

3.12 此外，本署亦视察了位于同村住宅范围内较高层的储物室。房屋署表示，此类储物室位于电梯大堂（见**图九**），毗连电机房／电梯槽，不能开启任何窗户。再者，此类储物室的面积亦甚为狭小（面积少于10平方米）（见**图十**）。考虑到其面积和照明通风等限制，该署认为，此类储物室亦不宜改建作为住宅或其他用途。

图九：位于高层电梯大堂的储物室

图十：储物室的面积狭小，亦未能开启窗户

顺利村

3.13 除了上述的储物室外，本署亦曾到顺利村视察，发现某住宅大厦的地下至四楼，均有不少的储物室，数量逾 40 间（见**图十一**），部分储物室与同层的住宅单位相连。根据房屋署资料，顺利村内有 100 间储物室。在二〇一七年八月，有 29 间位于住宅范围内的储物室为空置。而空置储物室的平均面积为 11.4 平方米(约 123 呎)。

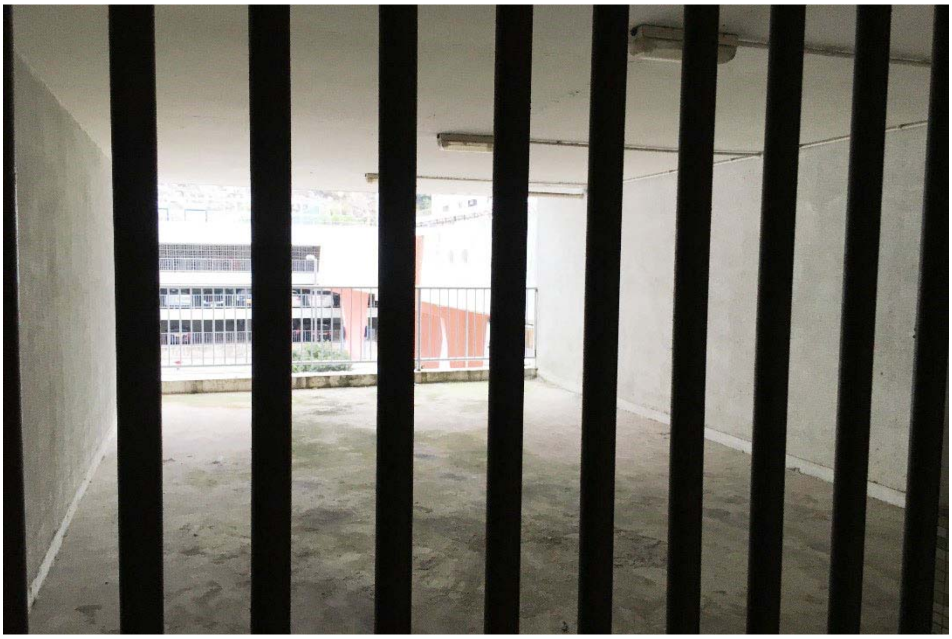
<u>图十一：位于低层的储物室</u>

3.14 此外，本署发现在部分住宅大厦的地下和低层有不少相连的「空格位」(见**图十二**)，部分「空格位」的面积与同层其他的住宅单位相若（见**图十三**)；某些「空格位」则以铁栏围封，内里并无放置任何物品，而另一端亦只有铁栏遮挡（见**图十四**)。

图十二：位于住宅大厦地下和低层的「空格位」

图十三：「空格位」与一般单位的面积差异不大

图十四：部分「空格位」以铁栏围封



3.15 房屋署表示，「空格位」一般出现在早期公共屋村标准型大厦的设计中。因个别屋村大厦所在地形的限制，以致该些空间未能符合作为住宅单位的相关法定要求。该署续指，该些空间有作为通风和通道的用途。基于保安、管理和通风的需要，该署将该些位于低层的空间以铁栏围封。由于该些空间不属储物室，故房屋署未有统计公共屋村内有多少类似的空间。

总结

3.16 综合上述视察所得，公共屋村内的储物室受制于不同的改建限制，例如与停车场或街市设施相连以致未能开启窗户、被平台所覆盖和面积狭小等。房屋署表示，有关限制导致储物室未能符合《建筑物条例》对住宅单位有关天然照明和通风的要求，故不可改建作住宅用途，只适宜作储物室之用。

4

改建储物室的可行性

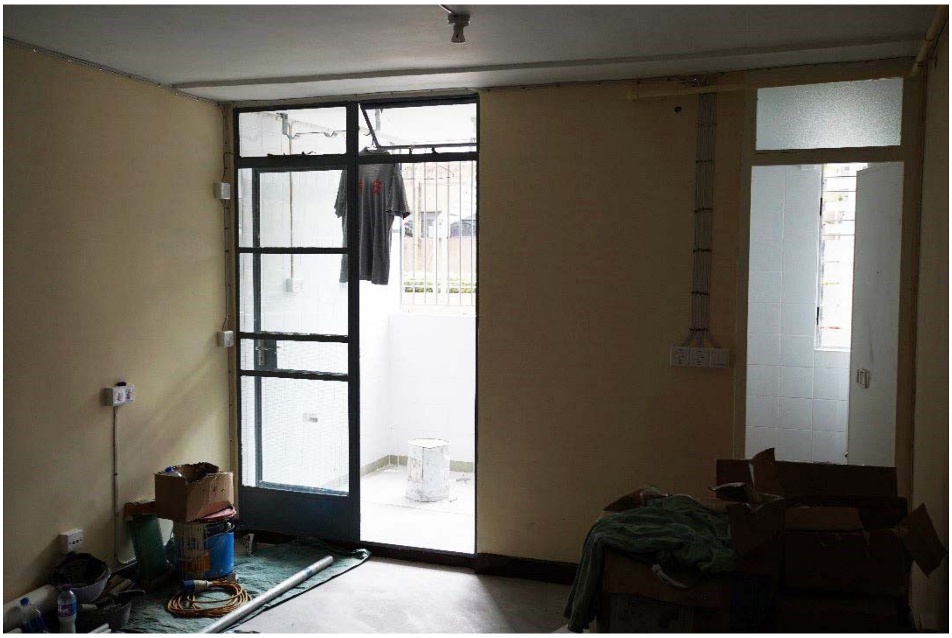
改建储物室的概况

4.1 房屋署表示，尽管大部分的储物室均受制于不同的环境限制，该署亦会不时检讨将储物室改建作住宅或其他用途的可行性(见上文**第 2.12 段**)，务求善用公共屋村内的闲置空间。

4.2 二〇一五年，房屋署开始研究将储物室改建为住宅单位或其他用途的可行性。二〇一七年，房屋署先后将 18 个位于隆亨邨和蝴蝶邨住宅范围内的储物室改建作住宅用途，并已全数出租。此外，该署正在改建另外六个位于蝴蝶村的储物室作住宅单位。另一方面，该署亦将两个位于葵盛西邨住宅范围外的储物室改建为商铺出租予商户，以及改建一个位于彩云(一)邨住宅范围外的储物室作为社福用途，并正在安排社福机构租用。

4.3 本署视察了一个位于隆亨村，由住宅范围内的储物室改建而成的公共屋村住宅单位(见**图十五**)。该单位的面积约为 25 平方米(约 269 平方呎)，位于毗连街市的平台上(见**图十六**)。房屋署表示，隆亨村内九个类同的储物室已完成改建作住宅单位。

图十五：由储物室改建而成的出租住宅单位



图十六：已改建储物室的外观，平台下为密封街市

改建更多储物室作住宅用途的可行性

4.4 就上文**第 3 章**本署观察的空置储物室改建作住宅单位的可行性，本署征询了一些建筑专业人士 / 团体的意见。整体而言，部分储物室受制于不同的环境因素，确难以在符合法例的要求下改建作住宅单位。再者，市民对生活环境的期望亦有所提升，政府不应带头将一些违反《建筑物条例》或环境卫生较差的储物室改建为住宅。

4.5 虽然如此，亦有专业人士认为，就一些未符法例的较轻微事项（例如采光和通风只有些微不足），该署可考虑提供理据，并按《建筑物条例》的规定申请豁免以作改建。此外，该署亦可研究采用替代方法，例如以效能表现为本[6]的替代方法，去测试储物室的天然通风和照明之效能标准是否达到《建筑物条例》的订明规定。

4.6 就此，房屋署同意，审查组在处理公共屋村加建和改动工程图则审批时，亦可因应个别个案的特殊情况和技术困难等因素，酌情处理一些未能完全符合《建筑物条例》要求和规定的事项，但强调未符规定的事项须属轻微程度，而提出建议的屋村办事处亦需提出理据，并建议补偿性措施或设计，以证明有关建议仍能符合条例的精神。此外，房屋署会与审查组探讨，有否其他方法可弥补某些储物室在天然照明和通风上的不足，包括上段提及有关效能表现为本的替代方法，以将其改建作住宅用途。但该署强调，有关做法并不适用于没有窗户或未能加装外墙窗户的储物室。

4.7 房屋署续指，在二〇一七年年中，该署覆检了早前被审查组否决的八宗申请改建个案之理据，并重新向审查组提交修订建议。此外，该署亦检视了改建大厦内「空格位」作住宅单位的可行性，并就改建三个「空格位」向审查组作出申请。上述修订

---

[6] 根据屋宇署发出的《认可人士、注册结构工程师及注册岩土工程师作业备考 APP-130》，认可人士若能证明可居住的房间和住宅厨房的照明及通风符合该作业备考内列明的效能标准，建筑事务监督会接受其变通《建筑物（规划）规例》第 30、31 和 32 条，即有关房间的照明、通风、窗户和窗户距离的订明规定的申请。

建议在二〇一七年十二月获得审查组批准。该署现已开展有关改建工程，并正研究将适用的原则应用于其他储物室和「空格位」，以提交审查组批核。房屋署初步估计，可应用该原则的储物室约有 42 个。

改建储物室作其他非住宅用途的可行性

4.8 虽然部分空置储物室未能改建为住宅，但多名建筑专业人士均向本署表示，房屋署可考虑将该些储物室出租予社福／非牟利机构作为提供社区服务的地方，或将该些储物室改建为共享空间，改善住户的居住环境，不应白白浪费宝贵的土地资源。本署亦征询过社福界团体及相关人士的意见，得悉社福机构对营运地方的需求十分殷切。然而，该些社福机构对于有关储物空间的存在、数量，以及可否／如何租用等均几乎一无所知。其实不少社福机构（尤其规模较小／非津助的机构）在觅地营运方面遇到不少困难，而房屋署就空置储物室所发放的资讯和提供的协助十分有限。

4.9 亦有意见认为，即使住宅范围内的储物室不便直接用以提供服务，房屋署亦可考虑将其租予社福机构作后勤办公室或仓库，以便腾出机构原址较大的空间服务社区，或将其出租予屋村的互助小组／社福团体，向大厦内的住户提供服务（如日间托儿或补习服务）。

4.10 房屋署表示，该署有不时检视将住宅范围外的储物室改建作其他用途的可行性。在过去五年，该署曾将七个住宅范围外的储物室改建作商铺及社福用途。此外，房屋署亦会将住宅范围外的储物室租予当村的社福机构作储物之用。若有空置储物室可供租用，该署会于屋村办事处或大厦地下大堂张贴通告，邀请合资格人士申请。该署过往亦曾接获不少当村的社福机构／幼稚园申请使用住宅范围外的储物室，详情如下：

社福机构／幼稚园申请租用住宅范围外储物室的情况

年份	申请宗数	获批宗数	租用储物室面积（平方米）
2012	25	25	3.9-75
2013	29	29	5.7-75
2014	9	9	6.3-77
2015*	16	15	3.2-60
2016*	54	53	3.2-75
2017*	26	21	5.6-28

* 由于申请宗数超过可供租用的储物室，故需作出抽签，以致部分申请未能获批。

4.11 至于是否可以将住宅范围内的储物室出租予社福机构，房屋署认为，房委会辖下商业楼宇小组委员会在二〇一〇年重新检讨储物室的租赁政策时（见**上文第 2.6 段**），已经充分考虑了各项因素，并基于保安考虑，以及保障居民享有一个宁静居住环境，决定只将住宅范围内的储物室出租予住宅租户。该署认为继续维持这个做法是合宜的决定，并不会为了提升储物室的出租率而将该些储物室硬租予非屋邨住宅租户。虽然如此，房屋署表示会收集居民和其他持分者的意见，研究是否可以将部分储物室还原作大厦的公用地方供居民使用，和探讨其他增加储物室出租率的措施。

5

整体评论及建议

整体评论

5.1 因应早年公共屋邨的设计需要，房屋署将屋村内的一些未能用作住宅单位的闲置空间围封作为储物室，并出租予住户作贮物用途，可算是便民之举。惟截至二〇一八年三月底，公共屋村的申请宗数已超逾 27 万宗，一般申请者的平均轮候时间已超过 5 年。公共屋村的资源和空间如斯紧绌，房屋署作为管理公共屋村的主责部门，务须善用屋村内的每寸空间。

5.2 本署的调查发现，现时全港公共屋村内约四成的储物室均属空置，总面积逾 10 万平方呎。虽然大部分（68%）空置储物室的面积小于 100 平方呎，但本署亦发现有个别面积超过 700 平方呎的储物室被空置（见上文**第三章**）。据房屋署提供的资料，就报告附件所列的储物室，其中有 12 个的面积达 500 平方呎或以上[7]，当中 3 个位于住宅范围内的储物室现时仍然空置，并已包括在上文**第 4.7 段**所述的研究个案中。

5.3 本署认为，目前不少人居于面积只有几十平方呎、甚至无窗的「劏房」，其面积和客观环境远比空置储物室差得多。对香港人而言，面积超过 700 平方呎的单位可能被视为「豪宅」级数。在社会对住屋诉求如此迫切的情况下，房屋署却任由不少储物室空置（个别空置储物室更属大面积），未有适时采取积极措施去改建或善用该些空间，有浪费公共资源之嫌。

[7] 其中 9 个在住宅范围以外，分别位于梨木树（二）村（6 个）、安荫村（1 个）、沙角村（1 个）、和石篱（一）村（1 个），全部均已租出，并无空置。另外三个储物室在住宅范围内，位于彩云（一）村（包括上文**第 3.6 及 3.7 段**提及的储物室）。

应积极研究将储物室改建为住宅单位

5.4 如上文**第 2.1 至 2.3 段**所述，公共屋村储物室是将住宅大厦内一些零散的闲置空间围封而来。基于不同环境条件的限制，房屋署认为大部分储物室的情况均不符《建筑物条例》对住宅单位的法定要求(见上文**第三章**)，故未能将该些储物室改为住宅单位出租，只可任其空置。

5.5 因应公共屋村储物室的重整租赁政策和房屋供应紧张的情况，房屋署于二〇一五年初开始就改建空置储物室作住宅单位进行可行性研究。在本署调查期间，房屋署先后物色到共 24 个分别位于蝴蝶村和隆亨村的储物室(见上文**第 4.2 段**)改建为住宅单位出租。本署欢迎房屋署的改善措施，但本署亦必须指出，在二〇一七年之前，该些闲置空间只一直用作储物室。情况反映房屋署未有审时度势，因应市民对公屋单位的渴求和建筑技术的改变，积极考虑将储物室改为住宅单位。

5.6 本署明白，不同时期有不同的资源诉求及民情，十多年前的居住问题没有如此严峻，故当时的检讨焦点和判断会有所不同。但现实是，近年部分香港市民的居住面积和环境每况愈下，申请公屋的轮候时间亦动辄经年。房屋署在考虑如何使用该些公共屋村的闲置空间时，应以市民为本，将住宅用途放于首位。

5.7 本署认同，房屋署在改建储物室为住宅单位时，须按条例的规定行事。本署亦不会建议该署违反条例的要求。然而，正如本署征得的建筑专业意见所述(见上文**第 4.5 段**)，就某些轻微未符法定要求程度的储物室，房屋署实可考虑提供理据，或变通方法去满足《建筑物条例》的规定。从上文**第 4.7 段**可见，当房屋署套用这个新思维，愿意因应个别个案的特殊情况，利用补偿性措施或设计去酌情处理一些未能完全符合《建筑物条例》的个案时，该署便成功将八个早前被审查组否决的个案改建为住宅单位，接下来还有 42 个储物室有望可套用类似的原则改建为住宅。本署认为，房屋署应认真审视现时空置和已出租的储物室的情况，积极研究有否其他的替代方法可以弥补和克服该些储物室在法例

要求上的不足，以符合改建作住宅单位的要求。

5.8 此外，在调查期间，本署发现某公共屋村内有大量与毗连住宅单位类似的「空格位」。房屋署解释，该些空间有作为通风和通道的用途。而由于该些「空格位」不属储物室，故该署一直未有就「空格位」的数量、面积和分布作出记录和统计（见上文**第 3.15 段**）。因此，本署亦无从得知现时全港有多少个类似的「空格位」。然而，在本署介入后，房屋署于二〇一七年年中向审查组申请改建三个「空格位」作住宅单位，并获得审查组批准，充分显示该些「空格位」实存在改建作住宅单位的可行性。本署认为，房屋署应记录和汇编各公共屋邨「空格位」的资料，并积极研究将该些「空格位」改建作住宅单位以供出租。

5.9 本署欣悉，房屋署同意就上述事宜作出探讨。本署认为，该署除了应密切跟进该些获批改建的储物室和「空格位」的改建进度外，亦应加快将有关适用的原则套用于其他类似的个案，务求将更多储物室改建作住宅单位出租，以纾缓现时市民对公屋的殷切需求，同时亦减低储物室的空置率。

应检讨公共屋村储物室用作其他用途的可行性

5.10 对于一些未能改建作住宅单位的空置储物室，房屋署会将属于住宅范围以外的储物室出租给社福机构／团体作储物室或社福用途。至于住宅范围以内的储物室，基于保安和管理上的考虑，该署只会出租予有关大厦的租户。由于这条件限制，可以承租的租户十分有限，难免造成大量及长期的空置。而且，讽刺的是，面积越大的储物室便越难出租，因此，上文**第 5.2 段**提及的三个面积达 500 平方呎以上的储物室，如房屋署一直坚持只能供有关大厦的住户租用作储物室，本署恐怕有关单位只会继续空置，白白浪费珍贵的土地资源。

5.11 本署明白房屋署对于将住宅范围以内的储物室租予非住宅用户，所带来的保安和管理问题之忧虑。然而，本署认为，社福机构／团体在屋村内设立地方营运，目的是为了向当区提供社福服务，其性质与一般商业租户不同。若一律限制机构／团体

只能租用住宅范围以外的储物室，房屋署不但错失可以承租住宅范围以内的储物室的租户，亦令屋村住户得不到一些社福服务的机会。

5.12 有社福机构和相关人士向本署反映，现时不少社福机构/团体在觅地营运方面遇到不少困难(见上文**第 4.8 段**)。观乎房屋署过去接获社福机构申请租用公共屋邨储物室的宗数，亦出现有供不应求的情况(见上文**第 4.10 段**)。现时公共屋邨空置储物室主要位于住宅范围内(约 89%)，房屋署若然能够将该些储物室开放予社福机构/团体租用，不但能减低该些储物室的空置率，亦能减轻社福机构/团体觅地营运之苦，同时加强住户获得的社福服务，可谓相得益彰。

5.13 本署认为，虽然现行储物室的租赁政策限制了住宅范围内储物室不可租予非住宅用户，但在善用公共屋邨资源和空间的大前提下，房委会和房屋署实有充足理由去检讨是否可以将住宅范围内的储物室出租予该些社福机构/团体，为社区带来裨益。尤其一些受到屋村住户/社区欢迎的社福服务，该署更应积极向有兴趣租用的社福机构/团体提供协助，以玉成其事。至于保安和管理上的安排，该署实可与租用该些单位的机构进行商讨，并于租约条款上作出适当规管。在过程中，房屋署应征询屋村管理咨询委员会或住户的意见，一方面正视和适切处理他们的关注，另一方面亦可消除他们不必要的疑虑。住户的参与亦可增加他们的投入及支持，确保提供的服务符合住户的需要。

5.14 此外，有建筑专业人士建议可考虑将空置储物室改建作大厦共享空间，让屋村住户使用(见上文**第 4.8 段**)。本署欣悉，房屋署同意就此收集住户和持分者的意见，以研究是否可以将部分住宅范围内的空置储物室还原作公共空间供住户使用。该署亦会先集中研究改建住宅范围外的储物室作社福或其他非住宅用途。

应加强提供公共屋村储物室的资讯

5.15 根据房屋署的资料，截至二〇一七年八月三十一日，公共屋邨共有 959 个空置储物室。房屋署强调，大部分储物室的面积均十分狭小，并无其他用途(见上文**第 3.4 段**)。然而，从该署过往收到社福机构申请租用储物室的情况看来，即使面积小如 3.2 平方米的储物室，亦不乏人问津，故储物室的用途和需求未必如该署所估计那么少。事实上，该批空置储物室当中，有 106 个位于住宅范围以外。相对于住宅范围内的储物室，该些储物室作其他用途的限制亦较少。虽然房屋署过去五年曾将某些住宅范围以外的储物室改作商铺/社福用途，但数量寥寥可数。

5.16 社福机构/团体和其他持分者在如何运用空置储物室方面有很多具创意的意见和构思(例如辟作共享空间或开办托儿/补习服务)(见上文**第 4.8 至 4.9 段**)，而该些机构/团体亦最清楚它们自身的需要。虽然房屋署现时会在房委会网页上提供可供租用作社福用途单位的资料，但该署就公共屋村内其他空置储物室提供的资讯和提供的渠道却十分有限，以致有兴趣租用的机构/团体难以全面知悉各屋村空置储物室的具体情况。

5.17 本署认为，房屋署应加强提供公共屋村空置储物室的具体资讯(包括数量、面积、所在位置等)，让有兴趣租用的机构/团体更清楚知悉屋村内空置储物室的情况，并按其需要向该署租用/申请改建储物室，务求善用公共屋村储物室和减低储物室的空置率。此外，本署相信，如房屋署能定期向外发放**附件**的资讯，将有助增加事涉屋邨的动力，更积极研究措施以减低其屋村的储物室空置率。

5.18 土地是香港最珍贵及稀有的资源。本署相信，若房屋署能增加公共屋村空置储物室的透明度，将有助吸引持份者及有兴趣的单位(特别是建筑及室内设计方面的专才)向政府提供更具创意、甚至突破传统的建议及构思，达到集思广益的功效，务求更多元化地善用公共屋村的闲置空间，以配合社区的需要和发展。

本署的建议

5.19 基于以上所述，申诉专员向房屋署提出以下建议：

(1) 密切跟进获审查组批准改建作住宅单位的储物室和「空格位」之改建进度，并尽快研究将有关理据套用于其他适用储物室，以改建作住宅单位（上文**第 5.9 段**）；

(2) 审视现时空置和已出租的储物室的情况，积极研究是否有其他替代方法可以弥补和克服该些储物室未能完全符合《建筑物条例》要求的不足，以改建作住宅单位（上文**第 5.7 段**）；

(3) 记录和汇编各公共屋村住宅范围内「空格位」的资料，作出统计，并积极研究将该些「空格位」改建为住宅的可行性（上文**第 5.8 段**）；

(4) 积极探讨将未能改建作住宅的公共屋邨储物室用作其他用途（如社福用途／共享空间）的可行性，并向有兴趣租用的社福机构／团体提供适切协助（上文**第 5.13 至 5.14 段**）；

(5) 加强发放有关公共屋村空置储物室的具体资讯，以增加透明度，让有兴趣租用的屋村住户或非住宅设施租户按其需要申请租用，务求减低储物室的空置率（上文**第 5.17 段**）。

鸣谢

5.20 本署进行调查期间，房屋署全力配合，申诉专员谨此致谢。此外，本署亦藉此感谢曾就是次主动调查向本署提供宝贵意见的机构和人士。

申诉专员公署
档案编号：OMB/DI/413
二〇一八年十月